

16.1.2019

EOAK/6670/2018

Hallintovaliokunnalle

ASIA: HE 259/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Tullissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kansli-
an kirjallista lausuntoa asiassa. Ilmoitan lausuntonani seuraavan.

Yleistä

Käsillä olevan esityksen tavoitteena on täydentää tietosuojadirektiivin yleisesti sovellettavaa täytäntöönpanolainsäädäntöä sekä EU:n tietosuoja-asetusta ja sitä täydentävää tietosuojalakia siltä osin kuin tarvittavat täytäntöönpanosäännökset eivät sisälly mainittuihin säädöksiin. Esityksen tavoitteena on saattaa Tullin henkilötietosäännökset yhdenmukaiseksi erityisesti poliisin ja Rajavartiolaitoksen uudistettavina olevien säännösten kanssa sellaisissa tapauksissa, joissa Tullin toiminta on yhdenmukaista kyseisten viranomaisten toiminnan kanssa.

Kuten edellä on todettu, sääntelyssä on tarkoitus siirtyä EU:n uuden tietosuojalainsäädännön mukaiseen käsittelytarkoituserusteiseen sääntelyyn nykyisestä rekisterikohtaisesta sääntelystä. Perusteluna esitetään käsittelytarkoituksiin perustuvan sääntelyn etuna olevan, että sillä vältettäisiin tarvetta muuttaa lainsäädäntöä aina, kun tietojärjestelmiin on tarpeen tehdä muutoksia. Lisäksi perusteluissa on viitattu unionin oikeuden tietosuojalainsäädännön vaatimukseen siitä, että EU:n tietosuojalainsäädännön vaatimusten on koskettava kaikkia henkilötietojen käsittelyä käytetystä käsittelytekniikasta ja teknologiasta riippumatta.

Esityksessä on kuitenkin tunnistettu tämän sääntelyn riskit. Käsittelytarkoituksiin perustuvan sääntelyn mahdollisena on pidetty sitä, että lain säännökset jättäisivät loppukäyttäjän kannalta epäselväksi sen,

mihin tietojärjestelmän osiin tai rekistereihin henkilötiedot olisi talletettava, mikä voisi lisätä virheiden riskiä.

Tämä asettaakin sääntelyn täsmällisyydelle ja tarkkarajaosuudelle huomattavat vaatimukset. Sääntelyn tulee olla myös siten selkeää, että sen soveltaminen ei vaaranna rekisteröityjen oikeusturvaa. EU:n tietosuojadirektiivi edellyttää, että jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säännellään tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvaa käsittelyä, on täsmennettävä ainakin käsittelyn tavoitteet, käsiteltävät henkilötiedot ja käsittelyn tarkoitukset. Myös tietosuoja-asetus edellyttää täydentävää kansallista lainsäädäntöä silloin, kun henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvoitteeseen tai käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeänä sääntelykohteena ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröityjen oikeusturvaa. (ks. esim. PeVL 29/2016 vp, PeVL 13/2016 vp, s. 3 – 4, PeVL 14/2009 ja esimerkiksi PeVL 14/2018 vp, s. 2).

Henkilötietojen käsittelyä Tullissa koskeva lainsäädäntö kattaa rekisteröintitarkoitukseltaan sekä asetuksen että direktiivin alaan kuuluvaa henkilötietojen käsittelyä, vaikka pääpaino onkin direktiivin alaan kuuluvissa säännöksissä.

Totean että sääntelytapa ei mielestäni ole omiaan helpottamaan kunkin säännöksen EU-oikeudellisen säädöspohjan hahmottamista, koska näitä ei ole tuotu esityksen perusteluissa kootusti esille.

Totean eräistä luonnoksen ehdotetuista pykälistä seuraavaa.

2 luku 5 § ja 7§

Esityksessä ehdotetaan, että 2 luvun 5 §:ssä säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä tutkintatehtävissä ja 7 §:ssä käsittelystä rikosten ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi. Pykälän 3 momentti olisi uusi säännös, jonka mukaan Tulli voisi käsitellä henkilötietoja myös sen arvioimiseksi, ovatko tiedot merkityksellisiä 5 ja 7 §:ien mukaisten käyttötarkoitusten kannalta. Tietoja voitaisiin säilyttää jopa kuusi kuukautta.

Tietosuojadirektiivin 5 artiklan ja rikosasioiden tietosuojalain 5§:n 1 momentin mukaan henkilötietoja saa kerätä vain ”nimenomaista” tarkoitusta varten. 1.1.2019 voimaan tulleen henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (rikosasioiden tietosuojalaki, 1054/2018) 6 §:n mukaan käsiteltävien henkilötietojen on oltava käsittelyn tarkoituksen kannalta asianmukaisia ja tarpeellisia.

Hallituksen esityksen pykäläkohtaisissa perusteluissa todetaan (s.38-39), että henkilötietoja ei saisi käsitellä tutkintatarkoituksiin ”jos on epäselvää täyttyvätkö 5 ja 6 §:ssä säädettyt kriteerit henkilötietojen käsittelylle.” Edelleen todetaan: ”Tulli ei siten saisi 3 momentin nojalla hankkia sellaisia tietoja, joita sillä ei olisi käytettävissään muualta laista tulevien tiedonhankintavaltuuksien nojalla.”

Näin ollen hallituksen esityksen perusteluita täsmentämällä on pyritty korostamaan sitä, että tietojen käsittelyä koskeva säännös ei ole toimivaltasäännös. Lakiteksti näyttää sallivan rajoituksettomien tietojen käsittelyn, siis myös luovuttamisen, mutta perusteluissa asetetaan lisäedellytyksiä tutkintatarkoitukselle, jos lainmukaisten edellytysten täyttyminen on epäselvää. Vastaavaa rajausta ei ole 7 §:n mukaiseen käyttötarkoitukseen tietoja luovutettaessa. Rajausta on esitetty muodossa kuitenkin epätasallinen asettaessaan kynnyksen tietojen käsittelylle vain 5 §:n mukaiseen käyttötarkoitukseen. Joka tapauksessa tällaista keskeistä rajausta ei tulisi jättää perustelujen varaan. Käsittelyn perusteluissa esitetty rajausta ei myöskään koske muita käyttötarkoituksia, kuten 10 §:n mukaista tulli- ja verovalvontatarkoitusta. Esityksessä ei ole esitetty perusteita sille, miksi tietojen käsittely näihin tarkoituksiin vastoin käyttötarkoitussidonnaisuuden ja tarpeellisuuden vaatimusta tulisi olla mahdollista.

Tässä esityksessä on siis kysymys tietojen rekisteröimisestä erilliseen rekisteriin ilman, että niiden käyttötarkoituksen sisällön tai rekisteröimisen edellytyksiä määriteltäisiin ainakaan laissa. Esitetyn perusteella näyttäisi siltä, että mittava henkilötietojen rekisteröinti ja muu käsittely jopa puolen vuoden ajaksi ilman arviota tiedon käyttötarkoituksen, sisällön tai rekisteröimisen edellytysten täyttymisestä voidaan perustellusti katsoa olevan ristiriidassa tietosuojasetuksen ja tietosuojadirektiivin kanssa.

Perustuslakivaliokunta onkin henkilötietojen käsittelyä poliisitoimessa koskevasta lainsäädäntöesityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 51/2018 vp) todennut vastaavien säännösten osalta, että ehdotetut säännökset käsittelystä tietojen merkityksellisyyden arvioimiseksi on ehdotetussa muodossa poistettava lakiesityksestä (s. 10).

2 luku 7§ 2 mom.

Ehdotetun 2 luvun 7 §:ssä säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä rikosten ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin henkilöryhmistä, joita koskevia henkilötietoja 1 momentissa säädettyyn käsittelytarkoitukseen saisi pääasiassa käsitellä. Momentissa ehdotetaan käytettäväksi käsittelykynnyksenä ilmaisua ”voidaan perustellusti olettaa syyllistyneen tai syyllistyvän rikokseen” (1 kohta). Hallituksen esityksen perusteluissa ilmaisulla ”voidaan perustellusti olettaa syyllistyneen tai syyllistyvän” tarkoitetaan tilannetta, jossa on saatu vihjettä rikoksen jo tapahtuneen, mutta esitutinnan aloittamiskynnystä ”syytä epäillä” tasoa ei ole vielä saavutettu.

7 §:n 2 kohdassa esitetään rekisteröitäväksi rikosten ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi henkilötietoja henkilöistä, jotka ovat yhteydessä 1 kohdassa tarkoitettuun henkilöön tai jotka tavataan tämän seurassa ja yhteydenpidolla tai tapaamisella voidaan toistuvuuden, olosuhteiden tai henkilön käyttäytymisen vuoksi olettaa olevan yhteys rikokseen. Ilmaisuu on tältä osin varsin väljä. Tässä kohdassa ehdotettua rekisteröityjen ryhmää (rikokseen liittyvät henkilöt) ei ole voimassa olevassa laissa. Tietosuojadirektiivin 6 artiklan d kohdan mukaisia henkilöryhmiä ovat kontaktit ja kumppanit. Näiden henkilöiden tulee liittyä henkilöihin, joiden voidaan vakavin perustein uskoa syyllistyneen tai olevan syyllistymässä rikokseen tai rikoksesta tuomittuihin henkilöihin.

Tässä tarkoitetut ilmaisut, kuten myös käsittelyn edellytyksenä eräissä tapauksissa oleva välttämättömyys, ovat tulkinnanvaraisia ja niitä tulisikin arvioida EU:n tietosuojasäädösten valossa hallituksen esityksessä todettua perusteellisemmin.

5 luku 10 §

Hallituksen esitykseen on otettu tulli- ja verovalvontaa koskevaa käyttötarkoitusta koskeva säännös, jota ei lainkaan ollut lausuntokierroksen pohjana olleessa luonnoksessa. Tämä käyttötarkoitus kuuluu tietosuoja-asetuksen soveltamisalalle.

Hallituksen esityksen perusteluissa kuvataan tullivalvonnan luonnetta ja kytkeytymistä tullirikosten estämiseen ja paljastamiseen. Tullivalvonnan välittömästä kytkeytymisestä näihin rikostorjunnan menettelyihin väistämättä seuraa, että henkilötiedon käsittelyn käyttötarkoitusta ei täysin voi erottaa 7 §:ssä ja 10 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa toisistaan. Tätä kuvaa mielestäni hallituksen esityksen pykäläkohtaisissa perusteluissa toteamus siitä, että ehdotetun pykälän 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetuissa tiedoissa ei ole kysymys varsinaisista havaintotiedoista, joista on oma säännöksensä ehdotetun 7 §:n 4 momentissa (tarkoitettaneen kyseisen pykälän viidettä momenttia).

Tämä 10 §:n 2 momentin 2 kohta onkin mielestäni ongelmallinen käsiteltävien tietojen yksilöinnin ylimalkaisuuden vuoksi. Kohdan mukaan voidaan tallentaa mitä tahansa tulli- ja verovalvonnan kannalta tarpeellista tietoa. Perustelujen mukaan näillä tiedoilla tarkoitettaisiin esimerkiksi erilaisten epätavallisten rajanylitysten kirjaamisia. Esityksestä ei sen sijaan ilmene, tarkoitetaanko tällä esimerkiksi alkoholin maahantuonnin valvontaan liittyviä rajanylitysten määrien ja ajankohlien kirjaamisia. Perusoikeussääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevan vaatimuksen vuoksi ja ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan tietosuojalain käsittelyssä esittämän kannan yksityiskohtaisemman sääntelyn tarpeesta tämän tyyppisten yksilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkeariskisempien henkilötietojen käsittelyssä, on rekisteröitävien tietojen sisältöä täsmennettävä laissa.

Esitetty sääntely ei mielestäni täytä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan ja johdantokappaleen 45 erityisiä edellytyksiä.

Lopuksi

Kysymys on kaiken kaikkiaan merkittävästä rekisteröintiä ja tietosuojaa koskevan lainsäädännön uudistamisesta, jossa sääntelyn peruste ja kohde on esitetty säänneltäväksi täysin toisin kuin tähänastisessa lainsäädännössä. Jälkikäteisen laillisuusvalvonnan kannalta jää myös täysin avoimeksi minkälaisiin rekistereihin ja millaisin päätöksiin tietoja näihin rekistereihin merkitään. Säädöspohjan vaikeaselkoisuuden vuoksi korostuu ohjeistuksen ja koulutuksen sekä valvontaviranomaisen riittävän resurssoinnin tärkeys.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Esittelijäneuvos

Riitta Länsisyrjä